КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО. МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

DOI: 10.34015/2523-4552.2020.2.03
УДК 342.7

*Славна О. В.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри конституційного
права та прав людини Національної
академії внутрішніх справ
ORCID: 0000-0003-2683-281X*

НОРМАТИВНО-ПРАВОВА РЕГЛАМЕНТАЦІЯ ОБМЕЖЕННЯ СВОБОДИ ПЕРЕСУВАННЯ В УМОВАХ НАДЗВИЧАЙНОЇ СИТУАЦІЇ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена дослідженню чинного законодавства України в межах запровадження надзвичайної ситуації, яка передбачає введення карантинних заходів і як наслідок тимчасово обмежує право на свободу пересування. Обґрунтовано позицію, що право на свободу пересування не є абсолютним і може бути обмежене за умови закріплення таких обмежень у відповідному законі. В рамках аналізу нормативно-правових актів, зроблений висновок, щодо відсутності виключного переліку випадків обмеження свободи пересування, що може призвести до нівелювання сутності та змісту фундаментального конституційного права людини на свободу пересування.

Ключові слова: надзвичайна ситуація; надзвичайний стан; карантин; свобода пересування; права людини; пандемія; обмеження на свободу пересування; правомірне обмеження.

Статья посвящена исследованию действующего законодательства Украины в рамках введения чрезвычайной ситуации, которая предусматривает введение карантинных мероприятий и как следствие временно ограничивает право на свободу передвижения. Обосновано позицию, что право на свободу передвижения не является абсолютным и может быть ограничено при условии закрепления таких ограничений в соответствующем законе. В рамках анализа нормативно-правовых актов, сделан вывод, об отсутствии исчерпывающего перечня случаев ограничения свободы передвижения, что может привести к нивелированию сущности и содержанию фундаментального конституционного права человека на свободу передвижения.

Ключевые слова: чрезвычайная ситуация; чрезвычайное положение; карантин; свобода передвижения; права человека; пандемия; ограничения на свободу передвижения; правомерное ограничение.

Постановка проблеми. На долю нашої держави, починаючи з часів набуття незалежності та на про-

тязі усіх років становлення України, як незалежної, демократичної, соціальної та правової держави, випали

нелегкі випробування та часи занепаду. Починаючи з 2014 року Україна перебуває в постійній боротьбі за територіальну цілісність, незалежність та утвердження прав і свобод людини і громадянина. На ряду з економічною кризою, політичним лобізмом з боку можновладців та військовою агресією з боку Російської федерації нашу державу не обійшло таке лихо, як і більшість країн світу – пандемія COVID-19. Це спонукало держави об'єднатися задля співпраці щодо подолання пандемії.

Безліч міжнародних організацій, як регіональних так і універсальних розробляють програми допомоги державам, які більш за все потерпають від наслідків пандемії, економічного, соціального, технічного характеру і т.п. Разом із тим, метою будь-якої програми, резолюції, міжнародного договору - є спасіння людського життя.

Статистика смертності в таких країнах, як Китай, США, Іспанія, Італія, де межа людських втрат сягнула сотень тисяч, повинна була б об'єднати наших громадян у розумінні дотримання правил карантину, та деяких обмежень прав і свобод людини і громадянина. В свою чергу, становище, в якому опинилася наша держава, повинно було б спонукати органи державної влади для об'єднання зусиль, щодо правової регламентації обмеження прав і свобод людини, задля уникнення нівелювання сутності та змісту фундаментального конституційного права на свободу пересування.

Натомість, моніторинг соціальних мереж, засобів масової інформації, а також нормативно-правових актів, які врегульовують питання надзвичайної ситуації в країні, і як

наслідок обмежують деякі права та свободи людини, і перш за все право на свободу пересування, дає нам зробити висновок про загострення ситуації, яка виникає в наслідок порушення обмежувальних заходів, спричинених епідеміологічною ситуацією в країні.

Це свідчить перш за все, про правовий нігілізм та правову неграмотність, як з боку громадян, так і органів державної влади, посадових та службових осіб.

Отже, найгострішою проблемою сьогодення, в умовах надзвичайної ситуації залишається питання нормативно-правового врегулювання обмеження права на свободу пересування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанню прав людини і громадянина на свободу пересування, а також його обмеження була присвячена значна кількість наукових досліджень, як у вітчизняній так і зарубіжній юридичній науці. Основним фактором, такого наукового інтересу до питання права людини на свободу пересування є зростання мобільності населення всього світу, міграції, суспільно-політичні реалії, такі, як окупація окремих територій України. Серед великої кількості науковців, які досліджували в різних аспектах питання права людини на свободу пересування можна виділити праці таких авторів: М. Ф. Анісімової, В. Ф. Погорілка, П. М. Рабіновича, А. Ю. Олійника, В. Р. Барського, Ю. Г. Барабаша, С. О. Горулько, Д. М. Белова, О. Ф. Динько, Ю. М. Бисаги, І. В. Михайлишина, Ю. М. Тодики, О. Ф. Динька, О. В. Скрипнюка, В. І. Євтушенко, А. М. Колодія, О. В. Осинської, С. В. Максименка, В. Л. Федоренка, С. П. Бритченка,

О. В. Розгон, О. М. Поліванової,
О. В. Марцеляка, О. Ф. Скакун,
С. Б. Чеховичатаін, М. В. Савчина та ін.
Разом із тим, зважаючи на великий
внесок в юридичну науку вище-
значених авторів, реалії сьогодення
свідчать про недостатнє досліджен-
ня питання обмеження права люди-
ни на свободу пересування в умовах
надзвичайної ситуації в Україні.

Постановка завдання. Метою
статті є дослідження особливостей
нормативно-правового закріплення
обмежень права людини і громадя-
нина на свободу пересування в умо-
вах надзвичайної ситуації в Україні.

Виклад основного матеріалу.
Сучасні умови в яких опинилося бі-
льшість країн світу, пов'язаних з па-
ндемією COVID-19, спонукають
суб'єктів носіїв влади на рішучі дії в
подоланні пандемії.

Першим етапом боротьби з па-
ндемією в країнах світу було запро-
вадження на державному рівні над-
звичайного стану, надзвичайної си-
туації, введення карантинних норм,
які мають на меті зменшити ризик
захворюваності населення, задля
збереження людини, як найвищої
цінності в державі та у світі в цілому.

Засоби і способи, які обирає
держава у протидії з пандемією ви-
значені національним правом, між-
народними угодами та внутрішніми
функціями держав. Ступінь заходів,
які започатковують держави у світі
на противагу викликам, спричине-
ним коронавірусом, суттєво відріз-
няються, перш за все обсягом обме-
жень прав і свобод людини і грома-
дянина. Так, наприклад, Італія за-
провадила загальнонаціональний
карантин, Іспанія в свою чергу ввела
правовий режим надзвичайного ста-
ну, Франція оголосила на всій тери-

торії суворий загальнонаціональний
карантин. Не зважаючи на різні пра-
вові режими на територіях зазначе-
них держав, державна влада обме-
жила права і свободи людини і гро-
мадянина, і перш за все ці обмеження
стосуються свободи пересування. У
встановленні обмежень права на
свободу пересувань, приєдналися
такі країни, як Великобританія, яка
жорстко обмежила свободу пересу-
вання британців; Австрія – обмежила
внутрішньодержавну свободу пере-
сування; Бельгія, окрім обмеження
свободи пересування в середині кра-
їни, обмежила перетен державних
кордонів; Португалія, вперше за
останні 44 роки ввела надзвичайний
стан, який також передбачає обме-
ження права на свободу пересування.

У деяких країнах світу, таких як
Чилі, Греція, Аргентина, надзвичай-
ний стан, як в процедурних питаннях
запровадження, так і в обмеженнях
прав і свобод людини під час такого
правового режиму є тотожним воєн-
ному стану або стану облоги.

Будь-якій демократичній кон-
ституції країн світу притаманні по-
ложення, в яких держава бере на себе
зобов'язання, щодо захисту життя
людини. Україна не є винятком, про
це свідчить ст. 27 Основного Закону.
Беручи до уваги рішення ЄСПЛ щодо
захисту життя людини – це є позити-
вним обов'язком кожної держави,
який покладає на державу зо-
бов'язання вжиття заходів задля
збереження людини, як найвищої
соціальної цінності.

Країни-учасниці Ради Європи
та Європейської конвенції «Про за-
хист прав людини та основополож-
них свобод», у своїх рішеннях, щодо
ступеню заходів спрямованих на по-
долання COVID-19, спираються та-

кож на ст. 5, 8, 9, 10 та 11 Конвенції, які закріплюють обмеження прав і свобод людини в аспекті охорони здоров'я.

Відповідно до чинного законодавства України, ведення в дію особливого правового режиму – надзвичайного стану передбачає жорстке обмеження прав людини, таких як, закриття усіх державних кордонів, запровадження комендантської години, проведення особистого огляду та транспортних засобів, запровадження особливого порядку розподілення продуктів харчування і предметів першої необхідності та ін. [1]. Натомість на території України державна влада запровадила режим надзвичайної ситуації відповідно до Кодексу цивільного захисту населення України (Далі Кодекс).

Зазначений Кодекс передбачає чотири режими функціонування єдиної державної системи цивільного захисту: повсякденного функціонування, підвищеної готовності, надзвичайної ситуації, надзвичайного стану. Законодавець, також чітко визначив термін надзвичайної ситуації у п. 24 ст. 2 Кодексу, що передбачає обстановку на окремій території, яка характеризується порушенням нормальних умов життєдіяльності населення, одним із чинників якої є епідемія, яка призводить або може призвести до загрози життю або здоров'ю населення. Відповідно до п. 8 ст. 2 Кодексу епідемія – масове поширення інфекційної хвороби серед населення відповідної території за короткий проміжок часу [2], що також відображене в положеннях Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб». В свою чергу ведення надзвичайної ситуації на території України, яка

викликана епідемією COVID-19, і яка внесена до переліку нозологічних форм інфекційних хвороб, що мають міжнародне значення [3], передбачає запровадження обмежувальних протиепідемічних заходів, обсервації та карантину, щодо біологічного захисту населення, відповідно до п. 5 ст. 37 Кодексу [2]. Визначення терміну карантин ми віднаходимо в ст. 1 Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб» - адміністративні та медико-санітарні заходи, що застосовуються для запобігання поширенню особливо небезпечних інфекційних хвороб. Стаття 29 зазначеного Закону визначає Кабінет Міністрів України, як суб'єкта наділеного повноваженнями встановлювати та відмінити карантин на території України [4]. У рішенні щодо встановлення карантину, окрім інших, встановлюються тимчасові обмеження прав та свобод фізичних осіб та додаткові обов'язки. Тобто Кабінет Міністрів України, діє в межах чітко встановлених Законом, і прийняття рішень, щодо вжиття заходів для подолання пандемії є легітимним.

У свою чергу, контроль за дотриманням правил карантину, встановлених чинним законодавством України, покладається на місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування.

Однак, аналізуючи положення Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб», а саме ст. 29, та ст. 40 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення», ми віднаходимо певні колізії. Так, ч. 1 ст. 40 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення», за-

кріплює повноваження головного державного санітарного лікаря України, серед яких встановлення карантину, тільки за умови введення надзвичайного стану, а також деталізує процесуальні норми. Натомість, ч. 2 ст. 29 Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб» закріплює порядок встановлення карантину та перелік суб'єктів уповноважених на прийняття даного рішення, залишаючи поза увагою визначення правового режиму, відповідно до якого таке рішення буде правовим. Таким чином, законодавець створює підґрунтя задля відступу від правових механізмів запровадження карантинних заходів, які безпосередньо впливають на обмеження прав і свобод людини і громадянина.

Деякі юристи, адвокати та науковці вважають, що наявні прогалини в чинному законодавстві, щодо процедурних питань ведення надзвичайної ситуації в країні, виникли перш за все у зв'язку з стрімким перебігом обставин які склалися в державі. На нашу переконливу думку це не може бути підставою для відступу держави від своїх зобов'язань, щодо охорони прав та законних інтересів громадян. Однак, проаналізовані нормативно-правові акти, які чітко закріплюють права, обов'язки державних органів влади уповноважених на введення надзвичайної ситуації в країні, запровадження карантинних заходів, а також умови за яких діють певні обмеження прав та свобод людини, дають нам підстави вважати все ж таки запровадження карантинних норм легітимними.

Разом із тим, попри чітке закріплення в Законах України визначення термінів, підстав, порядку та обме-

жень, які передбачені в умовах надзвичайної ситуації, все ж таки залишаються певні непорозуміння, щодо порушення прав людини. Сьогодні дедалі спостерігаються конфліктні ситуації між правоохоронними органами та громадянами України в контексті порушення права на свободу пересування. Як зазначалося на початку статті, проблемою сьогодення в умовах карантину, все більш актуальним залишається питання щодо обмеження свободи пересування, яке на думку більшості громадян України, може бути правовим тільки за умови введення в дію надзвичайного стану на території України в цілому, або на певних її територіях. Низький рівень правової культури населення та деяких державних структур, призводить до порушення громадянами норм чинного законодавства з одного боку, з іншого ускладнює виконання функціональних обов'язків органами виконавчої влади.

Конституція України в ст. 64 закріплює заборону, щодо обмеження прав і свобод людини і громадянина, крім випадків, які передбачено Основним Законом. Пункт 2 ст. 64 Основного Закону закріплює також перелік статей, які закріплюють права та свободи людини і громадянина та які за жодних умов, таких як введення надзвичайного або військового стану, не можуть бути обмежені. Разом із тим, дана стаття Конституції в своєму переліку, на ряду з іншими, не містить абсолютного права, щодо свободи пересування.

Відповідно до ст. 33 Конституції України, кожному, хто на законних підставах перебуває на території України, гарантується свобода пересування, вільний вибір місця проживання, право вільно залишати тери-

торію України, за винятком обмежень, які встановлюються законом [5]. Як бачимо, положення ст. 33 Конституції України надає право законодавцю на легітимних підставах обмежити свободу пересування, за умови закріплення таких обмежень у відповідному законі. Таким чином, обмеження права на свободу пересування відповідає принципу, відповідно до якого обмеження прав та свобод людини і громадянина буде правовим, тільки за умови, якщо таке обмеження передбачено законом.

Досліджуючи питання обмеження свободи пересування, ми віднаходимо у працях науковців, аналіз ст. 33 Конституції України в аспекті вживання терміну «закон». У більшості випадків, дослідники розглядають «закон» в положеннях ст. 33 Основного Закону, у вузькому та широкому значенні. У вузькому значенні під терміном «закон», слід розуміти нормативно-правовий акт, який приймається органами законодавчої влади, та врегульовує певні суспільні відносини. На противагу, у широкому значенні термін «закон» можна розглядати, як будь-який нормативно-правовий акт, який діє в певній правовій системі. Звертаючись до положень Конституції, які закріплюють норми, щодо прав і свобод людини і громадянина, ми можемо зробити висновок, що законодавець передбачає визначення прав і свобод як Законами (ст. 92), так і іншими нормативно-правовими актами (ст. 57). Неоднозначне тлумачення ст. 33 в аспекті визначення нормативно-правового закріплення, щодо обмеження права на свободу пересування, може призвести до безпідставного звуження прав і свобод людини. Важливим недоліком вказаної статті

Конституції є й те, що в її положеннях відсутні передумови, щодо такого обмеження.

Більшість країн Європи, задля уникнення колізій в чинному законодавстві, в Основному Законі держави закріплюють обставини, за яких право на свободу пересування може бути обмеженим. Так наприклад, у Конституціях Литовської та Словацької республік, серед передумов, які передбачають обмеження права на свободу пересування є необхідність охорони здоров'я. В свою чергу Конституція Федеративної республіки Німеччини, закріплює можливість обмеження свободи пересування задля боротьби з епідеміями. Державна влада Естонської республіки в положеннях Основного Закону закріпила обмеження права людини на свободу пересування з метою припинення поширення інфекційних хвороб. Попри закріплені передумови обмеження свободи пересування, спільним в положеннях Конституцій країн Європи та Основного Закону України, щодо обмеження свободи пересування є те, що всі вони обмежуються законом.

Відповідно до чинного законодавства України, право на свободу пересування може бути обмежене на законних підставах, щодо осіб, які за вмотивованим рішенням суду були позбавлені волі; військовослужбовців, які несуть строкову службу; щодо осіб які мають психічні та інфекційні захворювання, та несуть небезпеку оточуючим; біженців; іноземців та осіб без громадянства, які перебувають на території України не маючи законних підстав.

У свою чергу ст. 12 Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в

Україні» надає перелік територій на яких на законних підставах може бути обмежено свободу пересування, де наряду з територіями на яких ведений надзвичайний або воєнний стан, законодавець включає до цього переліку, території та населені пункти, де у разі небезпеки поширення інфекційних захворювань людей введенні особливі умови і режим проживання населення [6]. Окрім цього законодавець в положеннях Закону не закріплює вичерпного переліку випадків обмеження свободи пересування. Отже право на свободу пересування не є абсолютним, тобто не є тим правом, яке неможливо обмежити на легітимних засадах.

Висновки. В незалежності від правового режиму, який запроваджує держава в межах своїх кордонів, верховенство права повинно бути пріоритетом в прийнятті будь-яких рішень, і в першу чергу, щодо певних обмежень прав і свобод людини і громадянина. Тобто дії держави в умовах надзвичайної ситуації повинні відповідати принципу верховенства права, який передбачає відповід-

ність цих дій до закону. Аналіз нормативно-правових актів, які регламентують введення надзвичайної ситуації в Україні, і обмежують право на свободу пересування, дають нам можливість зробити висновок, про відповідність норм принципу верховенства права, і є легітимними.

Разом із тим, суттєвим недоліком врегулювання питання, щодо обмеження свободи пересування під час введення на території України надзвичайної ситуації, а саме під час запровадження карантину, залишається відсутність передумов обмеження свободи пересування в ст. 33 Конституції України. Відсутність в Основному Законі виключного переліку випадків обмеження свободи пересування призводить до нівелювання сутності та змісту фундаментального конституційного права людини на свободу пересування.

Задля уникнення колізій в чинному законодавстві України, тлумачення ст. 33 Конституції, Конституційним Судом України, а особливо в умовах сьогодення було б безперечно доцільним.

Список використаних джерел

1. Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16 березня 2000 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 23. Ст. 176.
2. Кодекс цивільного захисту України від 02.10.2012 р. // База даних «Законодавство України / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17> (дата звернення: 10.05.2020).
3. Про затвердження Правил санітарної охорони території України: затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 22.08.2011 № 893. *Офіційний вісник України* від 02.09.2011. № 65. стор. 19. стаття 2538.
4. Про захист населення від інфекційних хвороб : Закон України від 6 квітня 2000 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 29. Ст. 228.
5. Конституція України: Закон від 28.06.1996 № 254 // База даних «Законодавство України / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 10.05.2020).
6. Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні: Закон України від 11 грудня 2003 р. *Офіційний вісник України*. 2004. № 1. Ст. 4.

O. Slavna, *Candidate of law, Associate professor of department of constitutional law and human rights of National academy of internal affairs*
ORCID: 0000-0003-2683-281X

**Regulatory regulation of restriction of freedom of movement
in the conditions of emergency situation in Ukraine**

The article is devoted to the study of the legitimacy of the restriction of freedom of movement in the emergency situation in Ukraine caused by the COVID-19 pandemic. It is established that the means and methods chosen by countries in the fight against the pandemic differ from each other, and above all the scope of restrictions on human and civil rights and freedoms. Regardless of the legal regime introduced in the territories of the world, the first step towards overcoming the pandemic was the restriction of freedom of movement, which is primarily due to the positive obligation of each state, which is to take all measures to saving human life.

Within the framework of the study of the current legislation of Ukraine, some shortcomings were identified in the legal norms regarding the establishment of quarantine, which do not detail the legal regime, according to which such a decision will be legal. The position that the right to freedom of movement is not absolute and may be restricted provided that such restrictions are enshrined in the relevant law is substantiated.

Examining the current legislation in the context of restriction of freedom of movement during an emergency, it is established that there is no exhaustive list of cases of restriction of freedom of movement, which may lead to leveling the essence and content of the fundamental constitutional human right to freedom of movement.

Keywords: *state of emergency; state of emergency; quarantine; freedom of movement; human rights; pandemic; restriction on freedom of movement; lawful restriction.*